

Knut Vollebæk

20 Jahre Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

Einführung in den Themenschwerpunkt

In diesem Jahr begeht die Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) ihr 20-jähriges Jubiläum. Dieser Jahrestag bietet eine willkommene Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme der Erfolge der Vergangenheit, der aktuellen Bedeutung und künftiger Herausforderungen.

Das Amt des HKNM wurde mit einem Beschluss des Gipfeltreffens von Helsinki im Dezember 1992 geschaffen und war ein echtes Kind seiner Zeit. Blickt man auf den Beschluss zurück, fallen zwei Dinge besonders auf: erstens, das ausgeprägte Gefühl einer Notlage, das unter den Staats- und Regierungschefs herrschte, und zweitens der starke Glaube an die Vorzüge des Multilateralismus und internationaler Intervention, der in dem Beschluss durchscheint. Liest man heute das Schlussdokument, auf das sich die Staats- und Regierungschefs der damaligen KSZE geeinigt hatten, noch einmal, wird deutlich, wie drängend die Herausforderungen waren. Es wird aber auch deutlich, dass sie starkes Vertrauen in die internationale Zusammenarbeit hatten, an ein gemeinsames Ziel glaubten und davon überzeugt waren, dass die Herausforderungen, vor denen sie standen, durch gemeinsame Anstrengungen bewältigt werden konnten. Das Helsinki-Dokument trug deshalb zu Recht den Titel „Herausforderung des Wandels“.

Rückblickend gibt es keinen Zweifel, dass wir seit 1992 erhebliche Fortschritte gemacht haben. Auch wenn im OSZE-Gebiet noch viel zu tun bleibt, glaube ich doch, dass man mit Recht sagen kann, dass die Herausforderungen und Gefahren heute weniger bedrohlich sind als sie es 1992 waren. Die Institution des HKNM wurde zu einer Zeit ins Leben gerufen, als in einigen Teilen des OSZE-Gebiets wieder interethnische Konflikte auftraten und in offenen Krieg mündeten. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die Konflikte, die Anfang der 1990er Jahre ausbrachen, wurden gestoppt, auch wenn für einige von ihnen eine endgültige Lösung und Beilegung noch immer aussteht. In den meisten Ländern, die damals von verheerenden Konflikten heimgesucht wurden, wird nun eine neue Zukunft aufgebaut. Fortschritte stellen sich jedoch häufig nur langsam ein und die zugrundeliegenden Missstände sind vielleicht immer noch nicht behoben und beeinträchtigen die Zukunft.

Im Rahmen der Bemühungen der OSZE hat der HKNM in verschiedenen Ländern eine wichtige Rolle dabei gespielt, Fortschritte zu erleichtern. Mit stiller, aber beharrlicher Diplomatie ist es ihm gelungen, Parteien zusammenzubringen und ein gewisses Maß an Gemeinsamkeiten zu finden. Und die Arbeit geht weiter. Derzeit ist der HKNM in mehreren Teilnehmerstaaten ak-

tiv und befasst sich mit Fragen, die nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen sowohl in als auch zwischen Teilnehmerstaaten betreffen. Auch wenn die Gefahr neuer oder erneut aufflammender Konflikte anscheinend zurückgegangen ist, sind die bislang erzielten Fortschritte noch immer zerbrechlich und vielerorts auch reversibel, und weder frühere noch künftige Fortschritte sollten als endgültig oder unumkehrbar angesehen werden. Die Verpflichtungen hochzuhalten, die uns dahin gebracht haben, wo wir heute stehen, ist und bleibt ein aktiver Prozess und weitere Fortschritte werden sich nur als Ergebnis anhaltender Anstrengungen einstellen.

Auch wenn die Gefahr offener Konflikte geringer geworden ist, bleibt interethnische Verständigung in vielen Teilnehmerstaaten eine große Herausforderung. Diese Verständigung aufrechtzuerhalten ist ein aktiver politischer Prozess, der nie ganz abgeschlossen ist. Es erfordert die ständige Anpassung der Politik an sich verändernde Gegebenheiten. Einigen der Konflikte der 1990er Jahre wurde durch die Einführung starker Rechte für die beteiligten ethnischen Gruppen Einhalt geboten, häufig jedoch ohne dass die zugrundeliegenden Missstände, die den Konflikt eigentlich angeheizt hatten, behoben waren. Heute habe ich die Sorge, dass einige dieser Konfliktregelungen bestimmte Defizite aufweisen, obwohl sie die Feindseligkeiten erfolgreich beendet haben, da ihre Bestimmungen eine Realität widerspiegeln, die nicht mehr existiert. Ich bin davon überzeugt, dass die OSZE weiterhin eine wichtige Rolle dabei spielen muss, Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen dabei zu helfen eine neue gemeinsame Basis zu finden und über starre Abkommen der Vergangenheit hinauszugehen, um eine gemeinsame Zukunft zu schmieden.

Mit seinen einzigartigen Arbeitsmethoden ist der HKNM dafür prädestiniert, einen großen Teil zu diesen Bemühungen beizutragen. Im Laufe meiner Amtszeit als HKNM habe ich die Stärken dieses Mandats und die Möglichkeiten, die es bietet, schätzen gelernt. Zu den wirklichen Stärken des HKNM gehören Beharrlichkeit und Beständigkeit und ich glaube, dass dies ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Institution ihre Bedeutung bis heute bewahrt hat. Durch beharrliches Engagement und beständigen Rat haben Staaten und Behörden den HKNM inzwischen als jemanden erkannt, mit dem gerechnet werden muss. Obwohl die Aktivitäten und der Rat dieser Institution nicht überall und nicht immer gleich willkommen sind, empfinde ich es als ermutigend, dass sie Beachtung finden. Das beweist, dass Beharrlichkeit und Konsequenz sich auszahlen.

Stille Diplomatie ist zu einem weiteren Markenzeichen des HKNM geworden. Obwohl sie zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Mandats nur als Vorsichtsmaßnahme eingeführt wurde, habe ich die Vorteile, außerhalb des Rampenlichts arbeiten zu können, inzwischen schätzen gelernt. Vertraulich zu arbeiten hilft mir oft dabei, das notwendige Vertrauen meines Gesprächspartners zu gewinnen. Die naheliegende Kehrseite ist jedoch, dass viele der Erfolgsgeschichten der Institution des Hohen Kommissars nie bekannt wer-

den. Die Vertraulichkeitsklausel hebt den HKNM von anderen internationalen Institutionen ab und macht sein Amt zu einer Ergänzung der anderen Institutionen. Durch die enge Zusammenarbeit mit anderen Teilen der OSZE, relevanten VN-Einrichtungen und dem Europarat stellen wir sicher, dass unsere Arbeit die der anderen stärkt anstatt sie zu duplizieren.

Angesichts der besonderen Umstände, die zur Gründung des Amtes führten, und des Fortschritts, der seither erreicht wurde, kann man mit Fug und Recht fragen, ob der HKNM noch gebraucht wird. Sind interethnische Beziehungen noch immer eine starke Bedrohung für Frieden und Stabilität in und zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten und ist das Mandat des HKNM noch relevant? Sind die Instrumente, die dem Amt zur Verfügung stehen, geeignet und angemessen, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen? Kurz gesagt: Gibt es noch Raum für stille Diplomatie in einer Zeit, in der Politik von immer kürzeren Aufmerksamkeitsspannen geprägt ist und der Meinungs austausch eher in den sozialen Medien als in Fest- und Ballsälen stattfindet?

Natürlich unterscheidet sich meine Sichtweise als HKNM in diesen Fragen von derjenigen anderer und ich würde an dieser Stelle gern einige meiner Überlegungen vorstellen. Während meiner Amtszeit als HKNM habe ich oft über die anhaltende Bedeutung der Fragen, mit denen sich meine Institution befasst, nachgedacht. Auch wenn interethnische Spannungen heute nicht mehr so leicht in Feindseligkeiten umschlagen, ist die grundsätzliche Herausforderung, der zunehmenden Vielfalt Raum zu geben und belastbare, sich zusammengehörigühlende Gesellschaften aufzubauen, so aktuell wie eh und je. Außerdem betrifft diese Herausforderung alle Teilnehmerstaaten, da sie alle multiethnische Gesellschaften sind. Nach den Erfahrungen des HKNM kann es keine endgültigen Lösungen für Probleme geben, die aus interethnischen Beziehungen entstehen, und kein Staat kann für sich in Anspruch nehmen, dass die sich daraus ergebenden Herausforderungen ein für allemal überwunden sind. Dementsprechend betreffen interethnische Beziehungen alle Teilnehmerstaaten und sollten ein Bereich sein, in dem eine verstärkte Kooperation zwischen ihnen Vorteile mit sich bringen könnte. Der Beschluss, das Amt des HKNM zu schaffen, wurde zu einem besonderen Zeitpunkt unserer Geschichte gefasst, ich würde jedoch behaupten, dass die Gründungsväter der Institution erhebliche Voraussicht und viel Weitblick bewiesen haben. Die Symptome mögen im Laufe der Zeit variieren, die Ursachen für interethnische Konflikte bleiben jedoch unverändert und man muss sich nach wie vor mit ihnen befassen.

Der HKNM wurde als stark personalisierte Institution konzipiert. Das Mandat räumt dem Hohen Kommissar zwar einen breiten Ermessensspielraum ein, wo und wie er aktiv wird, es enthält aber auch eine Reihe von Einschränkungen. Wie bereits erwähnt hat sich das Gebot der Vertraulichkeit oftmals als hilfreich erwiesen. Gleichzeitig ist öffentliche Aufmerksamkeit zunehmend wichtiger geworden, um ein beliebiges Thema im Fokus der Politik zu halten. Durch die Vertraulichkeitsklausel sind die Möglichkeiten, ein breiteres Publi-

kum durch öffentliche Diplomatie einzubeziehen, jedoch begrenzt. Ich versuche diesen Nachteil häufig durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie dem Europarat, der Europäischen Union und den VN auszugleichen, die eher einen öffentlichen Standpunkt in einer bestimmten Frage vertreten können. Dennoch ist die Erweiterung der Zielgruppe der Institution des HKNM eine Herausforderung, die in Zukunft sogar noch wichtiger werden wird.

Im Jubiläumsjahr werden wir versuchen unsere Arbeit ein wenig mehr ins Licht zu rücken. Dieses Schwerpunktkapitel im OSZE-Jahrbuch ist der Ausgangspunkt der Bemühungen. Die Beiträge wurden von Personen verfasst, die die Arbeit der Institution des HKNM genau kennen. Sie beleuchten verschiedene Aspekte dessen, was wir erreicht haben und – nicht zuletzt – was uns noch erwartet.

Ich hoffe, dass das Jubiläum dazu genutzt wird, mehr nach vorn als zurück zu schauen. Die Erfolge der Vergangenheit verdienen zwar gewiss Aufmerksamkeit, sie reichen als Rechtfertigung oder Begründung für die gegenwärtige und zukünftige Arbeit der Institution jedoch nicht aus. Die kontinuierliche Bedeutung der Institution beruht vielmehr einzig und allein auf ihrer Fähigkeit, ihren Auftrag zu erfüllen: zu verhindern, dass interethnische Spannungen sich zu Konflikten entwickeln. Ich lade Sie ein, mit uns gemeinsam die Zukunft des HKNM zu entwerfen.